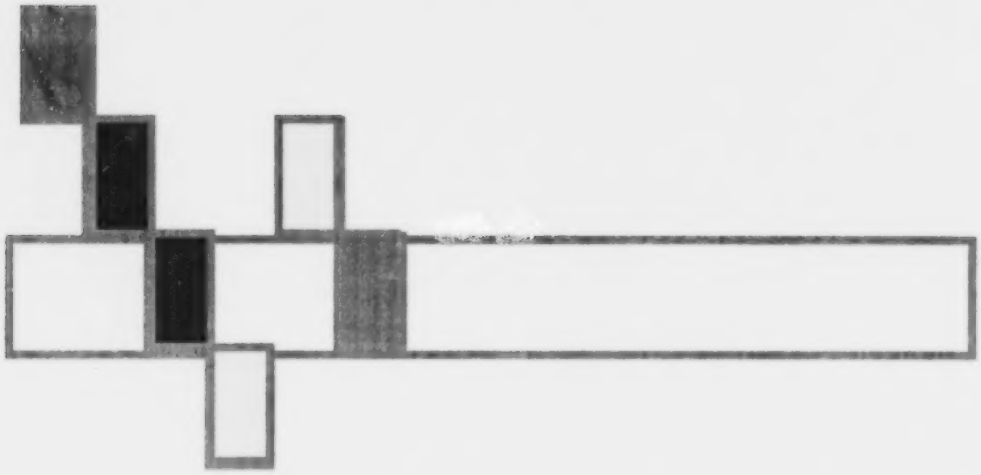
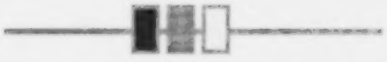


Consultations on the Government of Canada's Proposal to Establish a Canadian Learning Institute



Summary Report

By

Dr. Benjamin Levin, University of Manitoba
Shirley Seward, CEO, Canadian Labour and Business Centre

February 2003

Consultations on the Government of Canada's Proposal to Establish a Canadian Learning Institute

Summary Report

Table of Contents

Introduction 1

1. Overall Views 4

1.1 Views of Provinces and Territories 4

1.2 Views of Stakeholders 5

2. Proposed Mandate 7

2.1 Views of Provinces and Territories 7

2.2 Views of Stakeholders 8

3. Proposed Governance and Structure 10

3.1 Views of Provinces and Territories 10

3.2 Views of Stakeholders 11

Conclusion 13

Appendix A: List of Participants 15

Introduction

Background

In the Speech from the Throne of September 30, 2002, the Government of Canada committed to work with Canadians, provinces and territories, business and labour organizations and other stakeholders "to create the skills and learning architecture that Canada needs". In particular, it committed to "building our knowledge and reporting to Canadians about what is working and what is not".

At the National Summit on Innovation and Learning on November 18, 2002, the Honourable Jane Stewart, Minister of Human Resources Development, speaking on behalf of the Prime Minister, signalled the Government of Canada's intention to work with its partners to develop a Canadian Learning Institute.

On January 9, 2003, Minister Stewart announced that she had asked Dr. Benjamin Levin of the University of Manitoba and Ms. Shirley Seward, Chief Executive Officer of the Canadian Labour and Business Centre, to undertake an initial round of consultations regarding the broad parameters of a proposed Canadian Learning Institute, including knowledge and information needs, mandate and organizational structure.

Envisaged as an independent, pan-Canadian organization that promotes and supports evidence-based information on all areas of lifelong learning, the mandate of the institute was proposed as follows:

- Informing Canadians regularly on Canada's progress in learning;
- Promoting knowledge and information exchange; and
- Supporting experimentation in innovative approaches to learning.

The Government of Canada has indicated that the success of such an organization requires the active collaboration and participation of the full range of learning system partners. Provinces and territories have an important constitutional role in relation to education. Business, labour and learning institutions play a critical role in the provision of learning opportunities and have a strong interest in the proposed mandate of the Canadian Learning Institute. Many other important stakeholders, including national Aboriginal organizations, early childhood and literacy organizations, as well as municipalities and policy research think tanks

play an active role in the area of lifelong learning and have an important stake in the establishment of the proposed institution.

Consultation Process

Consultations were undertaken during the last three weeks of January and the first half of February, 2003. They provided an opportunity for provinces and territories, and a wide range of stakeholders to express their views on the proposed mandate and organization of the institute and their willingness to participate.

While Dr. Levin consulted primarily with provincial and territorial governments and national learning organizations, Ms. Seward met with business and labour organizations, national Aboriginal organizations, early childhood and literacy organizations and other stakeholder organizations. When possible, we both participated in meetings.

We met with all provinces and territories, and more than 50 national level organizations with a strong interest in education, learning and labour market issues. In a few cases, participants considered the process, from their point of view, as one of information gathering rather than consultation, and this is noted in Appendix A of the report.

This report outlines the views expressed over the course of these consultations, but comments are not attributed to specific individuals or organizations. The report identifies areas where there seemed to be agreement and areas where views diverge, under three main themes:

- Overall views
- Proposed mandate
- Proposed governance and structure

We are submitting our report on the consultations to the Minister of Human Resources Development, and a copy will be sent to everyone with whom we have consulted. We thank all those who took the time, often on very short notice, to meet with us. We greatly appreciated the participation and candour of all those with whom we met. The time frame was very short, and we are conscious that we were unable to meet with all important groups in the country.

We take comfort in assurances we have received from the Government of Canada that this was meant to be an *initial* consultation to seek views at the early stage of development of the proposed Canadian Learning

Institute and that provinces and territories, and other interested parties will have future opportunities for input and participation as plans progress.

Any errors or omissions are solely our responsibility.

Dr. Benjamin Levin
University of Manitoba

Shirley Seward, CEO
Canadian Labour and Business Centre

1. Overall Views

1.1 Views of Provinces and Territories

Provinces and territories recognize the importance of and are very interested in developing policies in support of lifelong learning. They report being actively involved in these efforts in their own jurisdictions, and see the importance of links across the areas of learning from early childhood through adolescence to adult education and workplace learning. Provinces and territories are also supportive of the value of high quality information in shaping policy and practice in relation to learning. All agree that this is an area where the collaboration of various parties could improve Canada's understanding of learning. Several jurisdictions expressed their readiness to participate and their hope that they might benefit from the proposed institute.

Provinces and territories also expressed a variety of concerns about the proposed Canadian Learning Institute. Territories and smaller provinces were generally less critical than were the larger provinces. Provinces and territories view the Canadian Learning Institute within the broader context of their relations with the federal government on matters of learning. This is an area where federal-provincial/territorial agreement has been less advanced relative to some other policy fields, such as the National Children's Agenda where there is a joint agreement on a framework and principles. This is not the case in the skills and learning area, which makes progress more difficult.

Provinces and territories clearly regard education as being a matter of provincial/territorial jurisdiction. In some provinces and territories, 'education' is understood to include all areas of learning while in others there is a greater inclination to recognize the importance of a national perspective in areas such as early childhood development or workplace learning.

From the standpoint of provinces and territories, the federal government has taken a variety of actions over the last few years (such as Canadian Foundation for Innovation, Canadian Millennium Scholarship Foundation, Canada Research Chairs, and so on) in what provinces and territories see as an area of their jurisdiction. Although the Government of Canada has said that the Canadian Learning Institute could proceed in partnership with provinces and territories, there is some concern among provinces and territories whether this will in fact be the case.

Most provinces and territories expressed the view that the creation of the Canadian Learning Institute was not among the issues of most importance related to learning. Investment or reinvestment in learning programs was given much greater importance.

Provinces and territories generally felt that there were already a number of initiatives underway in relation to improving knowledge and information about learning, including examples such as the Pan-Canadian Education Indicators Program and the Post-secondary Expectations Project of the Council of Ministers of Education, Canada. Several jurisdictions had doubts that the creation of a new institution in this field was the best strategy to make progress and could result in funds being used to support an institution instead of being used to achieve important objectives around information. Although provinces and territories did agree that more information would be helpful, they did not seem to feel strongly, as suggested by the Canadian Learning Institute proposal, that progress on learning in Canada is hampered by very important gaps in our knowledge.

1.2 Views of Stakeholders

We consulted with national and Quebec-based business and labour organizations. They were very supportive of the proposed Canadian Learning Institute. While there was an appreciation of the importance of all aspects of lifelong learning, most business and labour leaders stressed that the focus should be on adult and workplace learning. They talked about the importance of skills upgrading, recognition of credentials of immigrants, inter-provincial mobility and literacy. They spoke persuasively of skills shortages, and the importance of continuous learning in the context of an aging workforce. They argued that there is a critical gap in knowledge and information in adult and workplace learning area, and this gap must receive special attention. This view was shared by many of the sector councils.

National education stakeholders, early childhood groups, municipal organizations and many other non-governmental organizations were also supportive of the concept of the Canadian Learning Institute. They saw the need for a pan-Canadian effort to focus more attention on lifelong learning, both formal and informal. Different groups placed priority on different elements of lifelong learning, including early childhood development, elementary and secondary education, post-secondary education, and adult and workplace learning. Many groups

stressed the importance of issues such as literacy and prior learning assessment in the workplace, and they felt these issues should be included in the broad mandate of the Canadian Learning Institute.

All stakeholders were sensitive to federal/provincial/territorial jurisdictional issues in the area of formal education, especially with respect to the elementary and secondary education system. This led some stakeholders to want to focus on other areas, such as adult learning where they felt that the federal government has more scope. Others said that jurisdictional problems should not impede the proposed institute's activity in the formal education system, but that this should be handled in cooperation with the provinces and territories.

Although there was general support for the goals of the proposed institute, there were some reservations and caution expressed by some stakeholders. National Aboriginal organizations said that investments in program and services that meet the basic learning and education needs of their communities should take precedence over the establishment of a new information institute. Other stakeholders, including literacy groups and disability groups, were concerned that important issues relating to the needs of particular groups and regions (e.g. minority official language communities; rural and remote areas) could be "lost" in a very broad lifelong learning approach.

Others, including many business and labour leaders, felt that the objectives of the Canadian Learning Institute were valid and important, but that they could be achieved by mandating and supporting already existing institutions and mechanisms. Some research organizations wanted assurances that their own work in the area of lifelong learning would not be duplicated or displaced.

2. Proposed Mandate

2.1 Views of Provinces and Territories

There was little consensus among provinces and territories regarding either the overall mandate of the institute or its three proposed functions.

There was broad agreement that the second of the three proposed areas of work for the Canadian Learning Institute – ***Knowledge/Information Exchange***, or mobilizing knowledge for action – was important and positive. The view was expressed that any new efforts in this area should give priority to building on or complementing existing work being done by a variety of organizations including some provincial and territorial governments.

In regard to the proposed mandate around ***Informing Canadians*** of progress on matters of learning, provinces and territories expressed divergent views. All provinces and territories are already engaged in some form of public reporting on indicators or outcomes. In regard to possible national indicators, some were interested in creating and reporting on these (while often noting that this would be a challenging task from a technical point of view), while others were concerned that national reporting would inevitably be unfair to jurisdictions with higher need levels or lower fiscal capacity. They also questioned how the reporting function could be carried out without turning into an evaluation of provincial and territorial policies.

In regard to the ***Experimentation and Innovation*** function, a majority of provinces and territories were supportive while several were quite concerned, feeling that this activity had the potential to influence provincial and territorial policy priorities or to give inappropriate leverage to federal interests in an area of provincial/territorial jurisdiction. Some jurisdictions noted that provinces and territories varied greatly in their ability to cost-share experiments with a consequent potential to allow a few jurisdictions to dominate this agenda.

Several jurisdictions thought that the mandate was too broad for a single organization and that it might be more advisable to limit the mandate either by taking different approaches to some of the main sectors (e.g. handling adult and workplace learning separately from elementary, secondary and post-secondary education) or by eliminating one of the proposed functions (although there was no agreement on which one).

Some jurisdictions took the view that most or even all of the work proposed for the Canadian Learning Institute could be carried out through the Council of Ministers of Education, Canada or the Forum of Labour Market Ministers engaging with other partners rather than through a new entity.

There was also a concern that current opportunities for provinces and territories to partner with Human Resources Development Canada on particular initiatives not be displaced or transferred to the Canadian Learning Institute, with a consequent loss of support for various programs. Issues were also raised regarding how the activities of the institute might relate to current work not only in Human Resources Development Canada, but also in other departments such as Industry Canada or Canadian Heritage.

2.2 Views of Stakeholders

There were areas of agreement and points of divergence regarding the three parts of the mandate amongst the stakeholders.

There was strong support for the ***Knowledge/Information Exchange*** role on the part of most of the groups consulted. There are good sources of information already in existence generated by the federal government, provinces and territories and a wide range of stakeholders. However, this information is not always easily accessible, nor does it always reach the people and communities who need it most. A number of groups recognized that there is currently no one organization in Canada which is mandated to promote information sharing and knowledge exchange amongst the many players involved in learning at a pan-Canadian level.

Many stakeholders stressed the importance of sharing "best" or "innovative" practices, as well as information about what does not work, in order to encourage greater uptake of innovation. For many, knowledge and information sharing was the most important role that the Canadian Learning Institute could play; but at the same time this must lead to action, change and improvement. This means that the information sharing process itself must be innovative; it must have practical use, and it must utilize the existing networks of all stakeholders.

Many stakeholders saw the ***Experimentation*** role of the institute in a positive light, although for most stakeholders it was not as important as

the role of ***Knowledge Exchange***, or the development of a national framework of indicators associated with the ***Informing Canadians*** role. Some stakeholders felt it was premature to embark on experimentation until the new institute had pulled together existing information, including information on existing innovative practices. Others supported the innovation role, since it would lead to practical action and change.

The role that elicited the widest range of views was ***Informing Canadians*** regularly on Canada's progress in learning, particularly the development of indicators. Some stakeholders felt this would be the most critical role of the proposed institute, as it would ensure accountability for the learning investments of governments, learning institutions, business and others, and it would lead to change and reform. Other stakeholders worried that this part of the mandate would create jurisdictional tensions and sensitivities, particularly in the area of elementary and secondary education, and this would undermine the success of the other parts of the mandate.

Stakeholders suggested that in moving forward in this area, the Canadian Learning Institute should work closely with the provinces and territories, which are already doing work on the development of indicators in the area of formal education. Stakeholders stressed a collaborative process should be used to ensure that the definitions of the indicators have broad acceptance and validity. For example, some business groups cautioned that existing measures of workplace training are not designed to adequately reflect training efforts in small and medium sized businesses, where most training is informal and unstructured. Some stakeholders, including childhood groups, stressed that the indicators should be much broader than economic and labour market measures and that we should think about "learning for life", not just "learning for work".

Many emphasized that there was a need to ensure that high quality data are available in Canada, if the mandate of the Canadian Learning Institute is to succeed. Many provinces and territories and other stakeholders stressed the value of the national longitudinal surveys currently supported by Statistics Canada and Human Resources Development Canada, for example, the National Longitudinal Survey on Children and Youth and the Adult Education and Training Survey. They considered these to be an important source of information for many stakeholders as well as an effective tool for advancing our understanding of the issues related to lifelong learning.

3. Proposed Governance and Structure

3.1 Views of Provinces and Territories

The independence of the proposed Canadian Learning Institute was important to many provinces and territories. Some felt that it would be difficult for an institution to be independent if it was mainly funded by annual appropriations from the federal government and thus could potentially be vulnerable to having its funding cut or withdrawn. At least one province thought that the cost of an institute should be shared by multiple partners.

Provinces and territories generally agreed with the proposal that the Canadian Learning Institute be a non-profit corporation. There was also broad agreement that a governance structure must be efficient and that the size of a governing body should not be too large. At the same time, they did express a number of concerns on governance issues.

They wondered how it might be possible to have a governance structure that provided meaningful input from across the country. Smaller provinces and territories were particularly sensitive to the possibility that their unique situations and needs could get ignored in a national institution. It will be challenging to set up a structure that reflects the diverse interests of regions and organizations while at the same time paying attention to the different learning sectors. Experience with other pan-Canadian organizations has shown how difficult this task can be.

Provinces and territories believed that they collectively needed to have a strong role in the governance structure of an institute if one is established. While they recognized the interest of many social partners in learning issues, they are highly aware of their constitutional responsibility for elementary through to post-secondary education. Some jurisdictions thought that it would be inappropriate to have a governance structure that included a wide range of other stakeholders, and that these areas should be managed largely or entirely by the governments that have responsibility for them.

Several jurisdictions noted that progress on information and reporting in other areas – early childhood development and health, for example – emerged slowly and as part of broader federal-provincial-territorial discussions rather than as proposals emanating from the Government of

Canada. They expressed the view that more intergovernmental discussion would be more likely to lead to more effective joint action. Those familiar with the Canadian Institute for Health Information saw it as a promising model, although one that was rooted in and drew support from a larger federal-provincial/territorial policy agreement.

3.2 Views of Stakeholders

An overwhelming majority of stakeholders agreed that the proposed Canadian Learning Institute must be independent of government, and not unduly influenced by ideological and political pressures. However, some stakeholders cautioned that too much independence could also result in little impact, especially with respect to influencing public policy.

There were a range of views regarding the governance of the institute. Stakeholders fell into four main groups:

- Many stakeholders felt that the governance structure should be small and efficient. They were comfortable with the inclusion of four major groups: governments, business, labour and learning organizations. They were sensitive to the importance of securing the input of a broader range of stakeholders; but felt this could best be done through other mechanisms such as advisory committees, "associates" from stakeholder groups connected to the institute, or a non-executive group of members;

- A second group stressed that the Board of Governors should be much larger, and should include representation from a wide range of stakeholders. This group of stakeholders did not believe that other mechanisms such as committees would give them the role in governance that they wanted;

- A small third group suggested an "eminent Canadians" model, instead of a stakeholder-based governance structure. Board members would be selected on the basis of their integrity, expertise and influence; and

- One or two groups felt that the institute represented not only one, but several, sets of activities that had their own cultures and may require their own governance and operational structures.

Given the tension between the need for an effective, efficient governance structure and the need to ensure full stakeholder involvement, many stakeholders stressed that the way in which the organization *operates and functions*, is just as important as its governance structure. One promising approach, which emerged from the discussions, might be to construct the Canadian Learning Institute as the "hub" of a wheel, with spokes reaching out and partnering with existing "nodes of expertise" or existing institutions involved in the different areas of the lifelong learning mandate of the institute.

Conclusion

Almost everyone with whom we spoke can see benefits in the better application of information and knowledge to issues of learning, whether this is to assist individuals in making learning choices, educators and learning organizations to provide the right programs and services, employers and workers to build the learning capacity of their organizations, non-governmental organizations to more effectively deliver services and provide public policy input, or governments to make optimal policy decisions.

As our report shows, however, and as one would expect in a country as diverse as Canada, our respondents expressed a wide range of views about the need for and potential role of a Canadian Learning Institute. These range from optimism to cynicism; from strong support of the idea to considerable concern about its merits and potential efficacy.

We are conscious that some provinces and territories have reservations about this proposed institute, particularly as it relates to the formal education system that lies in their jurisdiction. We are equally conscious that the majority of non-governmental stakeholders are very supportive, and would be disappointed if no action were taken.

A number of key areas of consensus emerged from the consultations. These include: developing collaborative partnerships and alliances; recognizing the mandated roles of provincial and territorial governments in regard to formal education; making effective use of existing institutions and networks; supporting and building on existing knowledge bases and expertise; and the critical importance of mobilizing knowledge in a practical way so that it leads to action and change.

We also believe, as does the Government of Canada, that a Canadian Learning Institute requires active participation by many parties if it is to be successful. In our view the success of the institute would require that:

1) Its activities provide practical value to the many different parties across Canada that use or produce learning information.

2) It is an information and knowledge institute, not an advocacy institute. One of its primary roles should be to improve our level of knowledge about learning issues and to share information that mobilizes action, without taking public policy positions on learning issues.

3) It embodies strong, effective partnerships with federal, provincial and territorial governments, business, labour, learning institutions, and a range of stakeholders actively involved or interested in different aspects of lifelong learning. It will be important that the institute recognizes the mandated roles of provincial and territorial governments in the area of formal education, and be seen to complement, extend and strengthen work already underway across Canada around issues of information and learning. The organization must aim to increase capacity across the country.

4) It develops a governance structure that is efficient yet allows effective input from many sources. It should be an independent institute, respected and trusted by all parties.

If the above issues can be successfully addressed, then our consultations indicate that a Canadian Learning Institute could make a useful contribution to the development of learning in Canada.

Appendix A: List of Participants

PROVINCES & TERRITORIES

Government of Newfoundland

Vivian Randell, Deputy Minister of Human Resources and Employment
Bruce Hollett, Deputy Minister of Youth Services and Post-Secondary Education
Harold Press, Deputy Minister of Education
Gerry White, Assistant Deputy Minister, Department of Health and Community Services
Rachelle Cochrane, Assistant Deputy Minister, Post-Secondary Education, Department of Youth Services and Post-Secondary Education
Wayne Penney, Assistant Deputy Minister, Policy and Planning Division, Department of Human Resources and Employment
Glenn Loveless, Director, Program Development Division, Primary, Elementary and Secondary Education, Department of Education

Government of Prince Edward Island

Paul Jelley, Deputy Minister of Development and Technology
Leo J. Walsh, Deputy Minister of Intergovernmental Affairs
Shauna Sullivan Curley, Deputy Minister of Education
Rory Francis, Deputy Minister of Health and Social Services

Government of Nova Scotia

Dennis Cochrane, Deputy Minister of Education
Marian F.H. Tyson, Deputy Minister of Community Services
Stuart Gourley, Senior Executive Director, Skills and Learning Branch, Department of Education

Government of New Brunswick

Don Ferguson, Deputy Minister of Training and Employment Development
Karen Mann, Deputy Minister of Education
Roger Doucet, Sous-Ministre de l'Éducation
Dave Easby, Assistant Deputy Minister, Planning and Corporate Services, Department of Family and Community Services
Michel Thériault, Assistant Deputy Minister, Training Services Division, Department of Training and Employment Development
Louise Boudreau, Executive Director, Post-Secondary Affairs Branch, Department of Education
John Cunningham, Executive Director, Workforce Development Strategy, Department of Training and Employment Development
Deborah Burns, Executive Director, Planning and Advocacy, Department of Training and Employment Development
Susan Butterfield, Senior Policy Advisor, Department of Intergovernmental Affairs
Anne Macies, Policy Analyst, Policy Section, Department of Education

***Government of Québec**

Jean-Yves Bourque, Sous-ministre adjoint à la direction générale de la planification et des services sociaux, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
Louis Gendreau, sous-ministre adjoint à l'information et aux communications, Ministère de l'Éducation

---

* Representatives of the Government of Québec with whom we met considered the process to be an information session rather than a consultation session.

Michel Monette, directeur des affaires canadiennes et internationales, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
Sylvie Malaison, conseillère, Ministère de l'Éducation
Michèle Turgeon, conseillère, Ministère de la Famille et de l'Enfance
Clément Bourque, analyste conseiller, Ministère du Conseil Exécutif

Government of Ontario
Kevin Costante, Deputy Minister of Training, Colleges and Universities
Bill Forward, Assistant Deputy Minister, Training Division, Ministry of Training, Colleges and Universities
Judith Wright, Assistant Deputy Minister, Strategic Planning and Elementary/Secondary Programs Division, Ministry of Education
Jessica Hill, Assistant Deputy Minister for Post-Secondary Education Division, Ministry of Training, Colleges and Universities

Government of Manitoba
Pat Rowantree, Deputy Minister of Advanced Education and Training
Tannis Mindell, Deputy Minister of Family Services and Housing

Government of Saskatchewan
Craig Dotson, Deputy Minister of Learning
Bonnie Durnford, Deputy Minister of Social Services

Government of Alberta
Shelley Ewart-Johnson, Deputy Minister of Human Resources and Employment
Lois Hawkins, Assistant Deputy Minister, Information and Strategic Services Division, Ministry of Learning
Marcia Nelson, Executive Director, Strategic Services, Ministry of Human Resources and Employment
Sherry Thompson, Director, Intergovernmental and Policy Research, Ministry of Children's Services

Government of British Columbia
Gerry Armstrong, Deputy Minister of Advanced Education

Government of Yukon
Judy Moore, Deputy Minister of Education
Gordon McDevitt, Assistant Deputy Minister of Advanced Education
Colin Kelly, Superintendent of Schools, Department of Education

Government of Northwest Territories
Dr. Loretta Foley, Deputy Minister of Education, Culture and Employment
Lesley Allen, Assistant Deputy Minister, Advanced Education and Careers, Department of Education, Culture and Employment
Dan Daniels, Assistant Deputy Minister, Education and Culture Branch, Department of Education, Culture and Employment

Government of Nunavut
Tom Rich, Deputy Minister of Education

ABORIGINAL ORGANIZATIONS

***Assembly of First Nations**
Susan Howard, Policy Research Officer for Education
Lynn Chabot, Policy Analyst, Aboriginal Human Resource Development Agreements - Youth

***Congress of Aboriginal Peoples**
Debra Wright, Consultant

***Inuit Tapirit Kanatami**
Donna Kisoun, Policy Advisor
John Cheechoo, Special Projects Coordinator

***Métis National Council**
Wenda Watteyne, Executive Director
Pauline Huppie, Director, Youth Initiatives

Pauktuutit – Inuit Women's Association
Catherine Carry, Special Projects Coordinator (input by e-mail)

---

* Representatives of these organizations with whom we met considered the process to be an information session rather than a consultation session.

BUSINESS & LABOUR ORGANIZATIONS

Alliance des manufacturiers et exportateurs du Québec
Paul Arthur Huot, Président directeur général

Alliance of Sector Councils (The)
Gary Greenman, Executive Director, The Alliance of Sector Councils
Bob Cook, Executive Director, Canadian Technology Human Resources Board
Grant Trump, President & Chief Executive Officer, Canadian Council for Human Resources in the Environment Industry
Gail Larose, Secretary General, Canadian Alliance of Education and Training Organizations (TASC Observer)
George Ramik, Project Manager, Canadian Automotive Repair and Services Council
Wendy Swedlove, President, Canadian Tourism Human Resources Council
Johanna Oehling, Executive Director, National Seafood Sector Council
Kelly Lendsay, Executive Director, Aboriginal Human Resources Development Council of Canada
Jean-Philippe Tabet, National Coordinator, Canada Career Information Partnership
Paul Swinwood, President, Software Human Resource Council

Canadian Apprenticeship Forum
Keith Lancastle, Executive Director

Canadian Chamber of Commerce
Nancy Hughes Anthony, President & Chief Executive Officer
Michael Murphy, Senior Vice-President, Policy
Rob McKinstry, Policy Analyst
Les Chapman, Principal Consultant, IBM Business Consulting Services
Jill Proctor, Principal Consultant, IBM Business Consulting Services
Dave Santi, Manager, Personnel, Dofasco Inc.

Canadian Council of Chief Executives
David Stewart-Patterson, Senior Vice-President, Policy

Canadian Federation of Independent Business
Catherine Swift, President & Chief Executive Officer

Canadian Labour Congress
Kenneth Georgetti, President
Barbara Byers, Executive Vice-President
Kevin Hayes, Senior Economist

Canadian Manufacturers & Exporters
Perrin Beatty, President & Chief Executive Officer

Chambre de Commerce du Québec
Michel Audet, Président

Conseil du Patronat du Québec
Gilles Taillon, Président

Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec
René Roy, Secrétaire général

National Union of Public and General Employees
Larry Brown, National Secretary Treasurer
Mike Luff, National Research Representative

United Food and Commercial Workers of Canada
Michael J. Fraser, National Director

LEARNING ORGANIZATIONS

Association of Canadian Community Colleges
Gerald Brown, President

Association of Universities and Colleges of Canada
Robert Best, Vice President, National Affairs
Christian Sylvain, Director, Government Relations and Public Affairs
Herb O'Heron, Senior Advisor, National Affairs

Canadian Alliance of Student Associations
Rob South, Government Relations Coordinator

Canadian Association of Principals
Hugh Fraser, President

Canadian Association of University Teachers
James Turk, Executive Director

Canadian Education Association
Penny Milton, Chief Executive Officer
Valerie Pierre-Pierre, Research Officer

Canadian Federation of Students
Ian Boyko, President
Robert Duffy, Researcher

Canadian Millennium Scholarship Foundation
Norman Riddell, Executive Director & Chief Executive Officer
Laura Chapman, Associate Chief Executive Office

Canadian School Boards Association
Marie Pierce, Executive Director

Canadian Teachers Federation
Dr. Julius Buski, Secretary General

ADULT LEARNING, LITERACY & TRAINING

ABC Canada Literacy Foundation
Christine A. Featherstone, President

Fédération canadienne pour l'alphabétisation
Luce Lapierre, Directrice générale

Canadian Association for Prior Learning Assessment
Bonnie Kennedy, Acting Executive Director

Frontier College
John Daniel O'Leary, President

Laubach Literacy of Canada
Robin Jones, Executive Director

Movement for Canadian Literacy
Wendy DesBrisay, Executive Director

National Adult Literacy Database
Charles Ramsey, Executive Director

EARLY CHILDHOOD DEVELOPMENT

Canadian Association of Family Resource Programs
Alla Ivask, Executive Director

Canadian Child Care Federation
Sandra Griffin, Executive Director
Anne Maxwell, Director of Research & Information Services

National Children's Alliance
Harvey Weiner, Deputy Secretary General, Canadian Teachers' Federation

OTHER ORGANIZATIONS

Council of Canadians with Disabilities
Marie White, President/Chairperson
Laurie Beachell, Executive Director

Canadian Ethnocultural Council
Anna Chiappa, Executive Director

Federation of Canadian Municipalities
James Knight, Chief Executive Officer
Sharri Hanley, Policy Analyst

Social Sciences and Humanities Research Council
Janet E. Halliwell, Executive Vice-President
Ned Ellis, Vice-President, Programs

Jacquelyn Thayer Scott
Past Chair, Expert Panel on Skills, Prime Minister's Advisory Council on Science and Technology

RESEARCH ORGANIZATIONS

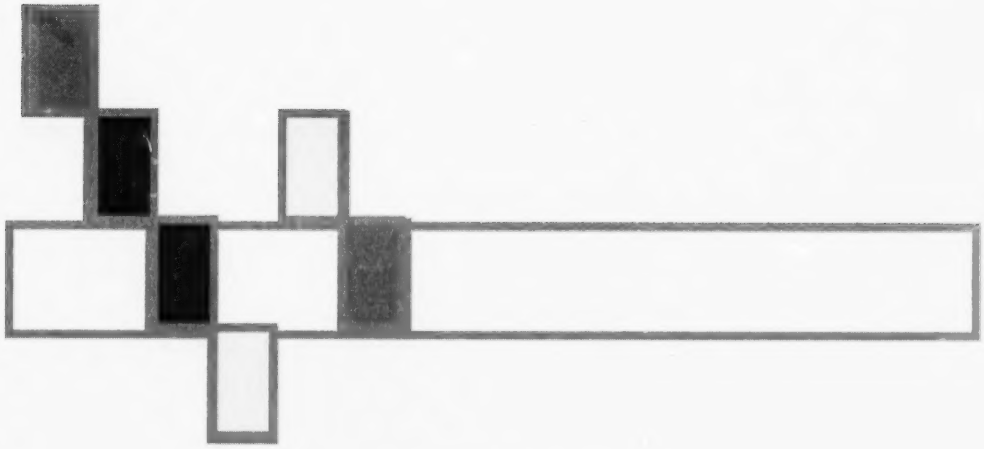
Canadian Centre for Policy Alternatives
Bruce Campbell, Executive Director
Heather-jane Robertson, Board Member
Erica Shaker, Researcher, Education
Marita Moll, Research Associate

Canadian Policy Research Networks
Ron Saunders, Director, Work Network
Kathryn McMullen, Senior Research Officer

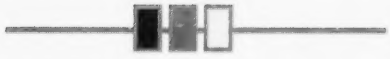
Conference Board of Canada
Gilles Rhéaume, Vice-President, Policy, Business & Society
Michael Bloom, Director of Education & Learning

Institute for Research on Public Policy
Hugh Segal, President

The Fraser Institute
Dr. Michael A. Walker, Executive Director



Consultations sur la proposition du gouvernement du Canada d'établir l'Institut canadien sur l'apprentissage



Rapport sommaire

de

M. Benjamin Levin, Université du Manitoba

M^me^ Shirley Seward, PDG, Centre syndical et patronal du Canada

Février 2003

Consultations sur la proposition du gouvernement du Canada d'établir l'Institut canadien sur l'apprentissage

Rapport sommaire

Table des matières

Introduction 1

1. Perspective globale 4
- 1.1 Opinions des provinces et des territoires 4
- 1.2 Opinions des intervenants 5

2. Mandat proposé 8
- 2.1 Opinions des provinces et des territoires 8
- 2.2 Opinions des intervenants 9

3. Gouvernance et structure proposées 12
- 3.1 Opinions des provinces et des territoires 12
- 3.2 Opinions des intervenants 13

Conclusion 15

Annexe A : Liste des participants 17

Introduction

Contexte

Dans le discours du Trône du 30 septembre 2002, le gouvernement du Canada s'est engagé à travailler avec les Canadiens, les provinces et les territoires, les organisations d'entreprises et syndicales ainsi que d'autres parties intéressées pour « créer le cadre d'apprentissage et d'acquisition des compétences nécessaire au Canada » et, plus particulièrement, à « recueillir l'information sur ce qui fonctionne et ne fonctionne pas et en faire part aux Canadiens ».

Lors du Sommet national sur l'innovation et l'apprentissage tenu le 18 novembre 2002, l'honorable Jane Stewart, ministre du Développement des ressources humaines, a signalé, au nom du premier ministre, l'intention du gouvernement du Canada de travailler avec ses partenaires pour établir l'Institut canadien sur l'apprentissage.

Le 9 janvier 2003, la ministre Stewart a annoncé qu'elle avait confié à M. Benjamin Levin de l'Université du Manitoba et à M^{me} Shirley Seward, chef de la direction du Centre syndical et patronal du Canada, la tâche de diriger la première ronde de consultations au sujet des grands paramètres de l'Institut canadien sur l'apprentissage, dont les besoins en information et connaissances, le mandat et la structure organisationnelle.

L'institut envisagé serait un organisme pancanadien indépendant qui viserait à promouvoir et à appuyer une information fondée sur des données probantes dans tous les domaines de l'apprentissage continu et qui aurait pour mandat :

- d'informer régulièrement les Canadiens des progrès relatifs à l'apprentissage réalisés au Canada;
- de faciliter l'échange de connaissances et d'information;
- d'appuyer l'expérimentation d'approches novatrices pour l'apprentissage.

Le gouvernement du Canada a indiqué que le succès d'un tel organisme repose sur la participation et la collaboration actives de l'ensemble de ses partenaire du monde de l'apprentissage. Les provinces et les territoires ont, en vertu de la Constitution, un rôle important à jouer au plan de l'éducation. Le monde des affaires, les syndicats et les établissements d'enseignement jouent un rôle crucial au

plan de fournir des possibilités d'apprentissage et s'intéressent vivement au mandat proposé pour l'institut. D'autres intervenants importants, notamment des organisations autochtones nationales, des organisations vouées au développement des jeunes enfants et d'alphabétisation, ainsi que des municipalités et des groupes de réflexion en recherche sur les politiques sont grandement concernés par la mise en place de l'institut.

Processus de consultation

Des consultations ont eu lieu au cours des trois dernières semaines de janvier et des deux premières semaines de février 2003. Elles ont permis aux provinces et aux territoires, ainsi qu'à un large éventail d'intervenants, d'exprimer leurs opinions concernant le mandat proposé pour l'institut et leur volonté de participer à ce projet.

M. Levin s'est surtout consacré à consulter les provinces et les territoires ainsi que les organisations nationales vouées à l'apprentissage, alors que M^{me} Seward rencontrait les organisations d'entreprises et syndicales, les organisations autochtones nationales, les organisations vouées au développement des jeunes enfants et d'alphabétisation ainsi que d'autres parties intéressées. Lorsque nous le pouvions, nous participions tous les deux aux rencontres.

Nous avons rencontré l'ensemble des provinces et des territoires et plus de 50 organisations nationales qui s'intéressent vivement aux questions d'éducation, d'apprentissage et du marché du travail. Certains des participants, comme nous le mentionnons dans l'annexe A du présent rapport, ont voulu considérer ces rencontres comme des rencontres d'information, non pas de consultation.

Nous énonçons dans le présent rapport, les opinions exprimées lors des consultations, sans toutefois les attribuer à des personnes ou organisations précises. Nous avons consigné les points sur lesquels se sont et ne se sont pas entendus les participants sous trois rubriques :

- Perspective globale
- Mandat proposé
- Gouvernance et structure proposées

Nous présentons notre rapport sur les consultations à la ministre du Développement des ressources humaines. Les parties consultées en recevront toutes un exemplaire. Nous remercions tous ceux qui ont pris

le temps, souvent avec très court préavis, de nous rencontrer. Nous avons grandement apprécié leur participation et la franchise dont ils ont fait preuve. Nous disposions de peu de temps pour accomplir notre travail et sommes conscients que nous n'avons pas été en mesure de rencontrer tous les groupes importants du pays.

Heureusement, le gouvernement du Canada nous a assurés qu'il ne s'agissait que d'une première ronde de consultations menée pour sonder le terrain au début du processus d'établissement de l'Institut canadien sur l'apprentissage. Les provinces et les territoires, ainsi que d'autres parties intéressées auront l'occasion de faire valoir leur point de vue et de participer au processus au fur et à mesure que le projet avancera.

Nous assumons l'entière responsabilité pour toute erreur ou omission, le cas échéant.

Benjamin Levin
Université du Manitoba

Shirley Seward, PDG
Centre syndical et patronal du Canada

1. Perspective globale

1.1 Opinions des provinces et des territoires

Les provinces et les territoires reconnaissent l'importance d'établir des politiques pour favoriser l'apprentissage continu et sont vivement intéressés à en établir. Ils indiquent travailler activement à cette fin au sein de leur propre administration publique et estiment important que soient mises en lien les diverses composantes de l'apprentissage de la petite enfance, en passant par l'adolescence, à la formation des adultes et en milieu de travail. Il est essentiel pour les provinces et les territoires de disposer d'information de grande qualité pour concevoir des politiques et des pratiques relatives à l'apprentissage. Tous s'entendent sur le fait qu'il s'agit d'un domaine où la collaboration de toutes les parties pourraient donner lieu à une meilleure compréhension de l'apprentissage au Canada. Plusieurs autorités provinciales et territoriales ont déclaré qu'elles étaient prêtes à participer à l'institut et qu'elles avaient bon espoir d'en bénéficier.

Les provinces et les territoires ont aussi exprimé diverses préoccupations à l'endroit du projet. Les grandes provinces se sont généralement montrées plus critiques que les territoires et les petites provinces. Les provinces et les territoires envisagent la mise en place de l'Institut canadien sur l'apprentissage dans le cadre plus global de leurs relations avec le gouvernement fédéral en matière d'apprentissage. Or, dans ce domaine, on est moins avancé au plan des ententes fédérales-provinciales/territoriales que dans d'autres secteurs politiques, dont le Plan d'action national pour les enfants dont le cadre et les principes font l'objet d'un accord conjoint. Ce n'est pas le cas dans le domaine des compétences et de l'apprentissage, ce qui ralentit le travail.

Les provinces et les territoires considèrent nettement que l'éducation est de compétence provinciale et territoriale. Dans certains territoires et provinces, « éducation » comprend tous les domaines liés à l'apprentissage, alors que dans d'autres, on est plus enclins à reconnaître l'importance d'une perspective nationale dans des domaines comme le développement de la petite enfance et la formation en milieu de travail.

Les provinces et les territoires ont indiqué que, le gouvernement fédéral a pris une variété de mesures ces dernières années (dont la Fondation canadienne pour l'innovation, les Bourses d'études canadiennes du millénaire, le Programme de chaires de recherche du Canada) qui font à leurs yeux partie de leurs propres domaines de compétence. Bien que le gouvernement du Canada ait affirmé vouloir mettre en place l'institut en partenariat avec les provinces et les territoires, ceux-ci se demandent si ce sera bien le cas.

La plupart des provinces et des territoires sont d'avis que la création de l'institut ne fait partie des mesures les plus importantes à prendre concernant l'apprentissage. On estime qu'il est beaucoup plus nécessaire d'investir ou de réinvestir dans des programmes d'apprentissage.

Les provinces et les territoires conviennent en général qu'il existe déjà un certain nombre d'initiatives visant à rehausser les connaissances et l'information relatives à l'apprentissage, notamment le Programme d'indicateurs pancanadiens de l'éducation et le Projet sur les attentes relatives au secteur postsecondaire du Conseil des ministres de l'Éducation (Canada). Plusieurs d'entre eux doutent que la création d'un institut soit la meilleure stratégie à adopter pour faire des progrès dans ce domaine et craignent plutôt que les fonds servent à financer une institution plutôt qu'à permettre d'atteindre d'importants objectifs au titre de l'information. Les provinces et les territoires estiment néanmoins qu'il serait utile de posséder davantage d'information, mais n'adhèrent pas complètement à l'idée, comme il est suggéré dans le projet d'établissement de l'institut, que de sérieuses lacunes dans nos connaissances freinent les progrès en matière d'apprentissage.

1.2 Opinions des intervenants

Nous avons consulté des organisations d'entreprises et syndicales nationales et québécoises. Celles-ci sont grandement en faveur de l'établissement de l'Institut canadien sur l'apprentissage. Elles reconnaissent l'importance de tous les aspects de l'apprentissage continu, mais la plupart des dirigeants d'entreprises et syndicaux consultés ont souligné qu'il y aurait lieu de mettre l'accent sur la formation des adultes et en milieu de travail. Ils ont signalé l'importance du perfectionnement des compétences, de la reconnaissance des titres de compétences des immigrants, de la mobiltié interprovinciale et de l'alphabétisation. Ils ont abordé de façon convaincante les questions de pénuries de main-d'oeuvre et de l'apprentissage continu dans le contexte du vieillissement de la population active. Ils ont soutenu qu'il y

avait un manque crucial d'information et de connaissance en matière de formation des adultes et en milieu de travail que l'on doit absolument chercher à combler. Nombre de conseils sectoriels étaient aussi de cet avis.

Les intervenants nationaux en matière d'éducation, les groupes de développement des jeunes enfants, les organisations municipales et de nombreuses autres organisations non gouvernementales ont indiqué appuyer le concept de l'Institut canadien sur l'apprentissage. Il faut, selon eux, conjuguer nos efforts d'un bout à l'autre du Canada pour accorder davantage d'attention à la question de l'apprentissage continu, formel et informel. Les aspects prioritaires, qui variaient selon les groupes, seraient ceux du développement des jeunes enfants, de l'enseignement primaire et secondaire, de la formation des adultes et en milieu de travail. Nombre de groupes ont souligné l'importance de questions comme l'alphabétisation et la reconnaissance des acquis en milieu de travail qui devraient, selon eux, faire partie du vaste mandat de l'institut.

Tous les intervenants étaient sensibles au partage des compétences entre les gouvernements fédéral provinciaux et territoriaux, en ce qui concerne notamment l'apprentissage formel et, plus particulièrement, l'enseignement primaire et secondaire. Pour certains intervenants, il y aurait donc lieu que le projet soit centré sur d'autres aspects de l'apprentissage comme la formation des adultes où, à leur avis, le rayon d'action du gouvernement fédéral est plus vaste. D'autres ont indiqué que des questions de compétence ne devraient pas entraver la réalisation des activités de l'institut dans le domaine de l'apprentissage formel, et que celles-ci devraient être accomplies en collaboration avec les provinces et les territoires.

Les intervenants étaient en général d'accord avec les objectifs proposés pour l'institut, mais d'aucuns ont exprimé certaines réserves. Les organisations autochtones nationales ont indiqué qu'il y aurait lieu d'investir dans des programmes et des services qui répondent aux besoins de base en éducation et apprentissage de leurs communautés avant d'investir dans l'établissement d'un nouvel institut d'information. D'autres intervenants, dont des groupes d'alphabétisation et de personnes handicapées, craignaient que des questions importantes ayant trait aux besoins de groupes et de régions particuliers (p. ex. communautés de langue officielle minoritaire, régions rurales et éloignées) soient « perdues » dans une approche très large relative à l'apprentissage continu.

D'autres participants, dont nombre de dirigeants d'entreprises et syndicaux, ont indiqué que les objectifs de l'Institut canadien sur l'apprentissage étaient valables et importants, mais qu'ils pourraient être atteints en en confiant le mandat à des institutions et des mécanismes existants et en leur donnant les moyens de le faire. Certains organismes de recherche voulaient obtenir l'assurance qu'on ne referait ni ne déplacerait leurs propres travaux dans le domaine de l'apprentissage continu.

2. Mandat proposé

2.1 Opinions des provinces et des territoires

Les opinions des provinces et des territoires au sujet du mandat de l'institut et des trois fonctions proposées ont grandement divergé.

Les provinces et les territoires ont convenu que la seconde des trois fonctions proposées pour l'Institut canadien sur l'apprentissage – ***Échanger l'information et les connaissances*** ou mettre en commun les connaissances pour mieux passer à l'action – était importante et positive. Tous les nouveaux efforts consentis en ce sens devraient en priorité permettre de compléter et d'approfondir les travaux déjà entrepris par une variété d'organisations dont certains gouvernements provinciaux et territoriaux.

Pour ce qui est de la fonction ***Informer les Canadiens*** des progrès relatifs à l'apprentissage, les provinces et les territoires ont exprimé des opinions divergentes. L'ensemble des provinces et territoires font déjà publiquement état d'indicateurs ou de résultats sous une forme quelconque. D'aucuns se sont dits intéressés à créer des indicateurs nationaux, comme il est proposé, et à en faire rapport (mentionnant souvent au passage qu'il s'agirait d'une tâche colossale d'un point de vue technique), alors que d'autres ont indiqué que cette façon de procéder risquait d'être inéquitable pour les autorités publiques dont les besoins sont les plus élevés ou la capacité fiscale la moindre. Ils se sont également demandés comment on pourrait s'acquitter de la fonction de faire rapport sans donner lieu à une évaluation des politiques provinciales et territoriales.

La majorité des provinces et des territoires étaient d'accord avec la fonction ***Expérimenter et innover,*** mais d'aucuns ont affirmé qu'elle avait le potentiel d'influer sur les priorités des provinces et des territoires relativement aux politiques ou de donner au gouvernement fédéral les moyens d'intervenir indûment dans un domaine de compétence provinciale et territoriale. Certains d'entre eux ont mentionné que la capacité de partager les coûts de l'expérimentation variait beaucoup d'un province ou d'un territoire à un autre, d'où le risque que certaines administrations publiques jouent un rôle prédominant à cet égard.

Selon plusieurs administrations publiques, le mandat proposé est trop vaste pour une seule organisation et il pourrait y avoir lieu de le

restreindre, soit en adoptant des approches distinctes pour certains des principaux secteurs (p. ex. la formation des adultes et en milieu de travail d'un côté, et l'enseignement primaire, secondaire et postsecondaire d'un autre), soit en supprimant l'une des fonctions proposées (bien qu'on ne soit pas tombé d'accord sur laquelle supprimer).

D'aucuns estimaient que la majeure partie, voire la totalité, du travail qu'aurait à accomplir l'Institut canadien sur l'apprentissage pourrait être accompli par le Conseil des ministres de l'Éducation (Canada) ou par le Forum des ministres du marché du travail en collaboration avec d'autres partenaires plutôt que par un nouvel organisme.

Il importerait aussi, a-t-on souligné, que les partenariats qui existent actuellement entre les provinces et les territoires et Développement des ressources humaines Canada dans le cadre de certaines initiatives ne soient pas déplacés ou transférés vers l'Institut canadien sur l'apprentissage, ce qui risquerait d'entraîner, le cas échéant, la perte du soutien accordé dans divers programmes. On s'est également demandé dans quelle mesure les travaux de l'institut seraient liés à des travaux actuellement accomplis non seulement à Développement des ressources humaines Canada, mais également dans d'autres ministères comme Industrie Canada et Patrimoine canadien.

2.2 Opinions des intervenants

Par rapport aux trois fonctions proposées dans le cadre du mandat de l'institut, les différents intervenants étaient du même avis sur certains points et d'avis divergents sur d'autres.

Selon la plupart des intervenants consultés, il y avait tout à fait lieu que l'institut ait pour rôle d'***Échanger l'information et les connaissances.*** Il existe à l'heure actuelle de bonnes sources d'information produites par le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires ainsi que par une vaste gamme d'intervenants. Cependant, l'information n'est pas toujours facilement accessible et n'atteint pas toujours les personnes et les collectivités qui en ont le plus besoin. Bon nombre de groupes ont signalé qu'il n'y a pas au Canada d'organisation mandatée pour promouvoir la mise en commun de l'information et l'échange des connaissances d'un bout à l'autre du pays entre les nombreux intervenants du domaine de l'apprentissage.

Nombre d'intervenants ont souligné l'importance de mettre en commun les pratiques « exemplaires » ou « novatrices » de même que

l'information sur ce qui ne fonctionne pas pour favoriser la mise en oeuvre de pratiques novatrices. Pour bon nombre, échanger l'information et les connaissances est le rôle le plus important que pourrait jouer l'Institut canadien sur l'apprentissage, pour autant qu'il suscite l'action, le changement et l'amélioration. Le processus d'échange de l'information doit donc être lui-même novateur, avoir un usage pratique et avoir recours aux réseaux existants d'intervenants.

Pour nombre d'intervenants, la fonction ***Expérimenter*** de l'institut revêt une certaine importance, mais, pour la plupart des intervenants, cette fonction n'est pas aussi importante que celle d'***Échanger l'information et les connaissances*** ou d'établir un cadre national d'indicateurs prévu au titre de la fonction ***Informer les Canadiens***. Certains intervenants considéraient qu'il serait prématuré pour l'institut de se livrer à l'expérimentation, tant que n'auront pas été rassemblés les renseignements existants, y compris ceux sur les pratiques novatrices. Pour d'autres, ce rôle d'innovation est valable puisqu'il pourrait mener à l'action et au changement.

Le rôle qui a suscité la plus vaste gamme de commentaires est celui d'***Informer les Canadiens*** régulièrement des progrès relatifs à l'apprentissage, plus particulièrement en ce qui a trait à l'établissement d'indicateurs. Pour certains intervenants, il s'agit-là du rôle le plus crucial de l'institut : les gouvernements, les établissements d'enseignement, les entreprises et les autres intervenants seraient tenus de rendre compte de tous leurs investissements dans le domaine de l'apprentissage; et ce rôle conduirait au changement et à une réforme. D'autres intervenants craignaient que cette partie du mandat crée des tensions entre les gouvernements, plus particulièrement dans le domaine de l'enseignement primaire et secondaire, ce qui porterait atteinte à la réalisation d'autres volets du mandat.

Des intervenants ont suggéré que l'Institut canadien sur l'apprentissage, en allant de l'avant dans ce domaine, travaille en étroite collaboration avec les provinces et les territoires qui ont déjà entrepris des travaux relativement à l'établissement d'indicateurs dans le domaine de l'éducation formelle. Il y aurait lieu, a-t-on souligné, de travailler en collaboration pour s'assurer que les définitions des indicateurs soient acceptées et validées par le plus grand nombre possible d'intervenants. Certains groupes d'entreprises, par exemple, ont indiqué que des mesures concernant la formation en milieu de travail ne sont pas conçues pour répertorier adéquatement les efforts des petites et moyennes entreprises où la plupart de la formation a lieu dans un contexte informel et non structuré. Certains intervenants, dont des groupes voués au développement des jeunes enfants, ont souligné que

les indicateurs devraient être beaucoup larges que les mesures économiques et d'aide à l'emploi et que nous devrions travailler dans l'optique d'« apprendre pour vivre » pas simplement d'« apprendre pour travailler ».

Nombre d'intervenants ont souligné qu'il faudrait s'assurer d'avoir à notre disposition au Canada des données de grande qualité, pour que le mandat de l'Institut soit un succès. Nombre de provinces, de territoires et d'autres intervenants ont signalé l'importance des enquêtes longitudinales nationales effectuées par Statistique Canada et Développement des ressources humaines Canada, dont l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes et l'Enquête sur la formation et l'éducation des adultes. Ils ont dit considérer ces enquêtes comme d'importantes sources d'information pour de nombreux intervenants de même que des outils efficaces pour mieux comprendre les questions liées à l'apprentissage continu.

3. Gouvernance et structure proposées

3.1 Opinions des provinces et des territoires

Pour nombre de provinces et territoires, il importe que l'Institut canadien sur l'apprentissage soit indépendant. Certains d'entre eux sont cependant d'avis qu'une institution dont le financement provient principalement de crédits annuels du gouvernement fédéral, et qui pourrait être à la merci de réductions ou du retrait de son financement, éprouverait de la difficulté à préserver son indépendance. Au moins une province a indiqué que le coût d'un institut devrait être assumé conjointement par de multiples partenaires.

Les provinces et les territoires étaient généralement d'avis que l'institut soit une société à but non lucratif. On s'accordait aussi à reconnaître qu'une structure de gouvernance doit être efficace et la composition de l'organe directeur assez restreinte. Par ailleurs, ils ont exprimé un certain nombre de préoccupations relatives à la gouvernance.

En outre, ils se demandaient comment il serait possible de mettre en place une structure de régie qui permettrait un apport significatif de toutes les régions du pays. Les petites provinces et les territoires ont indiqué craindre qu'une institution d'envergure nationale ne parvienne pas à tenir compte de leurs situations et besoins particuliers. Il sera difficile de bâtir une structure qui tient compte des intérêts variés des régions et des organisations et qui porte aussi attention aux divers secteurs du domaine de l'apprentissage. L'expérience d'autres organisations pancanadiennes a démontré comment cette tâche peut se révéler complexe.

Les provinces et les territoires sont d'avis qu'ils doivent collectivement pouvoir jouer un rôle prépondérant au sein de la structure de gouvernance de l'institut si celui-ci est établi. Bien qu'ils reconnaissent que les questions relatives à l'apprentissage intéressent de nombreux partenaires sociaux, il demeure que l'éducation, du niveau primaire au niveau postsecondaire, est, en vertu de la Constitution, de compétence provinciale et territoriale. Pour certains gouvernements, il serait inapproprié que la structure de régie englobe une vaste gamme d'intervenants. Selon eux, les responsabilités devraient être largement ou entièrement assumées par les gouvernements auxquels elles incombent.

Plusieurs administrations publiques ont signalé que des progrès relatifs à l'information et au compte rendu dans d'autres domaines – santé et développement des jeunes enfants, par exemple – ont émergé lentement dans le cadre plus global de discussions au niveau fédéral-provincial-territorial que le cadre de propositions émises par le gouvernement du Canada. Selon eux, plus il y aura de discussion au niveau intergouvernemental, plus il y aura action conjointe efficace. De l'avis de ceux qui connaissent le cas de l'Institut canadien d'information sur la santé, il s'agit là d'un modèle prometteur, bien qu'il soit issu d'un accord politique fédéral-provincial/territorial plus global et qu'il repose sur cet accord.

3.2 Opinions des intervenants

Pour la très grande majorité des intervenants, l'Institut canadien sur l'apprentissage doit être indépendant du gouvernement et ne pas être indûment influencé par des pressions d'ordre idéologique et politique. D'aucuns ont toutefois fait valoir qu'il peut résulter peu d'impact de trop d'indépendance, surtout sur les politiques publiques.

De nombreuses opinions ont été exprimées par rapport à la gouvernance de l'institut. On peut grouper les intervenants en quatre groupes principaux à ce titre :

- nombre d'intervenants étaient d'avis que la structure de gouvernance devait être petite et efficace. Quatre groupes principaux pourraient en faire partie : gouvernements, entreprises, syndicats, organisations vouées à l'apprentissage. Pour ceux-là, il importait d'obtenir l'apport d'un large éventail d'intervenants, mais préférablement par l'intermédiaire d'autres mécanismes comme des comités consultatifs, des « associés » de groupes d'intervenants liés à l'institut ou un groupe de membres non exécutif;

- un second groupe d'intervenants a souligné que le conseil des gouverneurs devrait compter un grand nombre de membres dont des représentants d'un large éventail d'intervenants. Selon eux, d'autres mécanismes comme des comités ne leur permettraient pas de jouer le rôle qu'ils veulent jouer au plan de la gouvernance;

- un troisième groupe restreint d'intervenants ont proposé l'adoption d'un modèle de « Canadiens éminents » plutôt que d'une structure de gouvernance fondée sur les intervenants. Les membres de

l'organe de direction seraient choisis en fonction de leur intégrité, leur expertise et leur influence;

- un ou deux groupes d'intervenants étaient d'avis que l'institut comportait non pas un, mais plusieurs ensembles d'activités ayant leur culture propre et qui pourraient tous avoir besoin de leurs propres structures de gouvernance et opérationnelle.

Étant donné une certaine incompatibilité entre la nécessité d'établir une structure de gouvernance efficace et efficiente et la nécessité d'assurer la pleine participation des intervenants, nombre d'intervenants ont souligné que le mode d'*exploitation* et de *fonctionnement* de l'organisation est tout aussi important que sa structure de gouvernance. L'une des approches prometteuses mise en évidence lors des discussions pourrait être de construire l'Institut canadien sur l'apprentissage à l'image du « moyeu » d'une roue dont les rayons sont reliés à des « noeuds d'expertise », ceux-ci étant des institutions existantes dans différents domaines qui font partie du mandat de l'institut relativement à l'apprentissage continu.

Conclusion

Presque tous ceux à qui nous avons parlé reconnaissent qu'il serait profitable d'améliorer l'information et les connaissances relatives à l'apprentissage et d'en faire meilleur usage pour aider à la fois les individus à faire des choix en matière d'apprentissage, les éducateurs et les organisations d'apprentissage à fournir les programmes et les services adéquats, les employeurs et les travailleurs à bâtir la capacité de leur organisation au plan de l'apprentissage, les organisations non gouvermentales à améliorer la prestation de services et leur contribution à l'élaboration des politiques publiques ou les gouvernements à prendre les meilleures décisions stratégiques possibles.

Comme le démontre notre rapport, toutefois, et comme on aurait pu s'y attendre compte tenu de la grande diversité du Canada, les participants aux consultations ont exprimé une vaste gamme d'opinions quant à la nécessité d'établir l'Institut canadien sur l'apprentissage et au rôle qui pourrait lui être confié. Ces opinions vont de l'optimisme au cynisme; du soutien total envers cette idée à de considérables appréhensions quant à la pertinence et à l'éventuelle efficacité d'un tel institut.

Nous sommes conscients que certaines provinces et certains territoires ont des réserves quant à la mise en place de l'institut proposé, plus particulièrement relativement à son rôle au titre du système formel d'éducation qui est de leur compétence. Nous sommes tout aussi conscients que la majorité des intervenants non gouvernementaux sont fortement en faveur de l'établissement de l'institut et qu'ils seraient déçus si aucune mesure n'était prise.

Certains points ont fait l'objet d'un consensus lors des consultations, à savoir : développer des partenariats et des alliances de collaboration; reconnaître les rôles conférés aux gouvernements provinciaux et territoriaux à l'égard de l'éducation formelle; avoir recours de façon efficace aux institutions et réseaux existants; appuyer les bases de connaissances et l'expertise existantes et les rehausser; et l'importance cruciale de mobiliser les connaissances de façon pratique pour qu'elles conduisent à l'action et au changement.

Nous estimons aussi, tout comme le gouvernement du Canada, que le succès d'un éventuel Institut canadien sur l'apprentissage repose sur la participation active de nombreuses parties. Selon nous, les conditions qui suivent devront être réunies pour que l'institut soit une réussite.

1) Les activités de l'institut devront revêtir un caractère pratique pour les nombreuses et diverses parties qui, à travers le Canada, utilisent et produisent de l'information relative à l'apprentissage.

2) Il devra s'agir d'un institut d'information, non pas de revendication. L'un des principaux rôles de l'institut devrait consister à améliorer notre niveau de connaissances sur les questions relatives à l'apprentissage et à partager l'information qui permet de passer à l'action, sans prendre position concernant la politique gouvernementale sur les questions relatives à l'apprentissage.

3) L'institut devra fonctionner grâce à de solides et efficaces partenariats entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, les entreprises, les syndicats, les établissements d'enseignement et un éventail d'intervenants impliqués dans divers aspects de l'apprentissage continu ou qui s'y intéressent. Il sera important que l'institut reconnaisse les rôles conférés aux gouvernements provinciaux et territoriaux en matière d'éducation formelle et qu'on considère qu'il vient compléter, pousser plus loin et renforcer les travaux déjà entrepris au Canada sur des questions relatives à l'information et à l'apprentissage. L'organisation devra avoir pour but d'accroître la capacité d'action d'un bout à l'autre du pays.

4) La structure de gouvernance de l'institut devra, tout en étant efficace, permettre un apport significatif de nombreuses parties. L'institut devra être indépendant et susciter le respect et la confiance de toutes les parties.

Si toutes les conditions précitées sont remplies, nous pouvons conclure, selon nos consultations, qu'un Institut canadien sur l'apprentissage pourrait apporter une contribution utile au développement de l'apprentissage au Canada.

Annexe A : Liste des participants

PROVINCES & TERRITOIRES

Gouvernement de Terre-Neuve

Vivian Randell, Deputy Minister of Human Resources and Employment
Bruce Hollett, Deputy Minister of Youth Services and Post-Secondary Education
Harold Press, Deputy Minister of Education
Gerry White, Assistant Deputy Minister, Department of Health and Community Services
Rachelle Cochrane, Assistant Deputy Minister, Post-Secondary Education, Department of Youth Services and Post-Secondary Education
Wayne Penney, Assistant Deputy Minister, Policy and Planning Division, Department of Human Resources and Employment
Glenn Loveless, Director, Program Development Division, Primary, Elementary and Secondary Education, Department of Education

Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard

Paul Jelley, Deputy Minister of Development and Technology
Leo J. Walsh, Deputy Minister of Intergovernmental Affairs
Shauna Sullivan Curley, Deputy Minister of Education
Rory Francis, Deputy Minister of Health and Social Services

Gouvernement de la Nouvelle-Écosse

Dennis Cochrane, Deputy Minister of Education
Marian F.H. Tyson, Deputy Minister of Community Services
Stuart Gourley, Senior Executive Director, Skills and Learning Branch, Department of Education

Gouvernement du Nouveau-Brunswick

Don Ferguson, Deputy Minister of Training and Employment Development
Karen Mann, Deputy Minister of Education
Roger Doucet, Sous-Ministre de l'Éducation
Dave Easby, Assistant Deputy Minister, Planning and Corporate Services, Department of Family and Community Services
Michel Thériault, Assistant Deputy Minister, Training Services Division, Department of Training and Employment Development
Louise Boudreau, Executive Director, Post-Secondary Affairs Branch, Department of Education
John Cunningham, Executive Director, Workforce Development Strategy, Department of Training and Employment Development
Deborah Burns, Executive Director, Planning and Advocacy, Department of Training and Employment Development
Susan Butterfield, Senior Policy Advisor, Department of Intergovernmental Affairs
Anne Macies, Policy Analyst, Policy Section, Department of Education

***Gouvernement du Québec**

Jean-Yves Bourque, sous-ministre adjoint à la Direction générale de la planification et des services sociaux, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
Louis Gendreau, sous-ministre adjoint à l'information et aux communications, Ministère de l'Éducation

---

* Les représentants du gouvernement du Québec que nous avons rencontrés ont considéré le processus comme une séance d'information plutôt que comme une séance de consultation.

Michel Monette, directeur des affaires canadiennes et internationales, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
Sylvie Malaison, conseillère, Ministère de l'Éducation
Michèle Turgeon, conseillère, Ministère de la Famille et de l'Enfance
Clément Bourque, analyste conseiller, Ministère du Conseil Exécutif

Gouvernement de l'Ontario
Kevin Costante, Deputy Minister of Training, Colleges and Universities
Bill Forward, Assistant Deputy Minister, Training Division, Ministry of Training, Colleges and Universities
Judith Wright, Assistant Deputy Minister, Strategic Planning and Elementary/Secondary Programs Division, Ministry of Education
Jessica Hill, Assistant Deputy Minister for Post-Secondary Education Division, Ministry of Training, Colleges and Universities

Gouvernement du Manitoba
Pat Rowantree, Deputy Minister of Advanced Education and Training
Tannis Mindell, Deputy Minister of Family Services and Housing

Gouvernement de la Saskatchewan
Craig Dotson, Deputy Minister of Learning
Bonnie Durnford, Deputy Minister of Social Services

Gouvernement de l'Alberta
Shelley Ewart-Johnson, Deputy Minister of Human Resources and Employment
Lois Hawkins, Assistant Deputy Minister, Information and Strategic Services Division, Ministry of Learning
Marcia Nelson, Executive Director, Strategic Services, Ministry of Human Resources and Employment
Sherry Thompson, Director, Intergovernmental and Policy Research, Ministry of Children's Services

Gouvernement de la Colombie-Britannique
Gerry Armstrong, Deputy Minister of Advanced Education

Gouvernement du Yukon
Judy Moore, Deputy Minister of Education
Gordon McDevitt, Assistant Deputy Minister of Advanced Education
Colin Kelly, Superintendent of Schools, Department of Education

Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest
Dr. Loretta Foley, Deputy Minister of Education, Culture and Employment
Lesley Allen, Assistant Deputy Minister, Advanced Education and Careers, Department of Education, Culture and Employment
Dan Daniels, Assistant Deputy Minister, Education and Culture Branch, Department of Education, Culture and Employment

Gouvernement du Nunavut
Tom Rich, Deputy Minister of Education

ORGANISATIONS AUTOCHTONES

***Assemblée des Premières Nations**
Susan Howard, agente de recherche politique pour l'Éducation
Lynn Chabot, analyste politique, Accords de développement des ressources humaines autochtones - Jeunesse

***Congrès des Peuples autochtones**
Debra Wright, consultante

***Inuit Tapirit Kanatami**
Donna Kisun, Policy Advisor
John Cheechoo, Special Projects Coordinator

***Ralliement national des Métis**
Wenda Watteyne, directrice générale
Pauline Huppie, directeur, Initiatives jeunesse

Pauktuutit – Inuit Women's Association
Catherine Carry, Special Projects Coordinator (commentaires par courriel)

---

* Les représentants de ces organisations que nous avons rencontrés ont considéré le processus comme une séance d'information plutôt que comme une séance de consultation.

ORGANISATIONS D'ENTREPRISES ET SYNDICALES

Alliance des manufacturiers et exportateurs du Québec
Paul Arthur Huot, président directeur général

Alliance des secteurs sectoriels (L')
Gary Greenman, directeur général, L'Alliance des conseils sectoriels
Bob Cook, directeur général, Bureau canadien des ressources humaines en technologie
Grant Trump, président et président directeur général, Conseil canadien des ressources humaines de l'industrie de l'environnement
Gail Larose, secrétaire général, Alliance canadienne des organismes de formation et d'éducation (Observateur de L'ACS)
George Ramik, gestionnaire de projet, Service d'entretien et de réparation automobiles du Canada
Wendy Swedlove, présidente, Conseil canadien des ressources humaines en tourisme
Johanna Oehling, directrice générale, Conseil national du secteur des produits de la mer
Kelly Lendsay, directrice générale, Conseil sectoriel de développement des ressources humaines autochtones
Jean-Philippe Tabet, coordonnateur national, Partenaires en info-carrière Canada
Paul Swinwood, président, Conseil des ressources du logiciel (Canada)

Forum canadien sur l'apprentissage
Keith Lancastle, directeur général

Chambre de commerce du Canada
Nancy Hughes Anthony, président et président directeur général
Michael Murphy, vice-président principal, Politiques
Rob McKinstry, analyste politique
Les Chapman, consultant principal, IBM Business Consulting Services
Jill Proctor, consultant principal, IBM Business Consulting Services
Dave Santi, gestionnaire, Personnel, Dofasco Inc.

Conseil canadien des chefs d'entreprise
David Stewart-Patterson, vice-président principal, Politiques

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante
Catherine Swift, président et président directeur général

Congrès du travail du Canada
Kenneth Georgetti, président
Barbara Byers, vice-président exécutif
Kevin Hayes, économiste principal

Manufacturiers et Exportateurs du Canada
Perrin Beatty, président et président directeur général

Chambre de Commerce du Québec
Michel Audet, président

Conseil du patronat du Québec
Gilles Taillon, président

Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec
René Roy, secrétaire général

Syndicat national des employées et employés généraux du secteur public
Larry Brown, secrétaire trésorier national
Mike Luff, représentant national en recherche

Travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation et du commerce
Michael J. Fraser, directeur national

ORGANISATIONS D'APPRENTISSAGE

Association des collèges communautaires du Canada
Gerald Brown, président

Association des universités et collèges du Canada
Robert Best, vice-président, Affaires nationales
Christian Sylvain, directeur, Relations gouvernementales et affaires publiques
Herb O'Heron, conseiller principal, Affaires nationales

Alliance canadienne des associations étudiantes
Rob South, coordonnateur des relations gouvernementales

Association canadienne des directeurs d'école
Hugh Fraser, président

Association canadienne des professeures et professeurs d'université
James Turk, directeur généralor

Association canadienne d'éducation
Penny Milton, président directeur général
Valerie Pierre-Pierre, agente de recherche

Fédération canadienne des étudiantes et étudiants
Ian Boyko, président
Robert Duffy, chercheur

Fondation des bourses d'études canadiennes du millénaire
Norman Riddell, directeur exécutif et président directeur général r
Laura Chapman, président directeur général adjoint

Association canadienne des commissions/conseils scolaires
Marie Pierce, directrice générale

Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants
Dr. Julius Buski, secrétaire général

ÉDUCATION DES ADULTES, ALPHABÉTISATION ET FORMATION

ABC Canada Fondation pour l'alphabétisation
Christine A. Featherstone, présidente

Fédération canadienne pour l'alphabétisation
Luce Lapierre, directrice générale

Canadian Association for Prior Learning Assessment
Bonnie Kennedy, Acting Executive Director

Collège Frontière
John Daniel O'Leary, président

Laubach Literacy of Canada
Robin Jones, Executive Director

Rassemblement canadien pour l'alphabétisation
Wendy DesBrisay, directrice générale

Base de données en alphabétisation des adultes
Charles Ramsey, directeur général

DÉVELOPPEMENT DES JEUNES ENFANTS

Association canadienne des programmes de ressources pour la famille
Alla Ivask, directrice générale

Fédération canadienne des services de garde à l'enfance
Sandra Griffin, directrice générale
Anne Maxwell, directrice, Services de recherche et d'information

Alliance nationale pour les enfants
Harvey Weiner, vice-secrétaire général, Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants

AUTRES ORGANISATIONS

Conseil canadien des déficiences
Marie White, présidente
Laurie Beachell, directrice générale

Conseil ethnoculturel du Canada
Anna Chiappa, directrice générale

Fédération canadienne des municipalités
James Knight, président directeur général
Sharri Henley, analyste politique

Conseil de recherches en sciences humaines
Janet E. Halliwell, vice-président exécutif
Ned Ellis, vice-président, Programmes

Jacquelyn Thayer Scott
ex-présidente, Groupe d'experts sur les compétences, Conseil consultatif du premier ministre des sciences et de la technologie

ORGANISATIONS DE RECHERCHE

Centre canadien de politiques alternatives
Bruce Campbell, directeur général
Heather-jane Robertson, membre du conseil d'administration
Erica Shaker, chercheure, Éducation
Marita Moll, adjointe de recherche

Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques
Ron Saunders, directeur, Work Network
Kathryn McMullen, agente de recherche principale

ANNEXE A

Conference Board of Canada
Gilles Rhéaume, Vice-President,
Policy, Business & Society
Michael Bloom, Director of Education &
Learning

Institut de recherche en politiques publiques
Hugh Segal, président

The Fraser Institute
Dr. Michael A. Walker, Executive
Director